

アメリカ合衆国の予算制度

安 沢 喜 一 郎

目 次

前 編

まえがき

合衆国予算の特質

本 論

予算とは何か

民主政治における予算の使命および三権分立制

初期における予算制度

連邦予算制度の創設

一九二一年の予算および会計法

Ⅰ 行政組織

Ⅱ 予算の手續

予算統制の下にない活動および資金

予算制度の活用およびこれに対する改革意見

付

一九二一年の予算および会計法（訳文）

ま え が き

(1) この論文は、アメリカ合衆国の予算制度を紹介しているものであるが、それはもとよりわが日本国憲法における

予算制度を理解するためのよい資料と思つたからである。しかしそれも簡単にいつてのけることはできない。何となれば、現在のわが国の予算制度の実際（それは決して日本国憲法の精神に合致しているものとは思われない。憲法の精神に反した非民主的の制度であるというのが私の主張であるが）と正反対のやり方をしているのが、アメリカ合衆国の予算制度だからである。それは立法の形式からしても、またいわゆる予算そのものの実態からしても、わが国の制度とまったく違つてゐるのが、アメリカ合衆国のそれである。この点からするならば、予算制度というものは、もともとイギリスにおいて發達してきたものであつて、従つてわが国の予算制度と対照して考えるには、むしろイギリスの方が適當ではないかとも思われるが、それも一応はそのとおりであるというべきであらう。アメリカの予算制度も、その源はイギリスの思想からきているものであり、従つて大局的觀察としては、兩者いづれも同一の思想の上に立つてゐるものと考えてよい。しかしながらイギリスにおいては、議院内閣制をとつてゐるために——すべての制度においてそうであるが——予算制度においても、立法機關と執行機關との關係が明瞭を欠いており、これがわが国民にその理解を困難ならしめてゐるのみならず、このことが、執行機關たる内閣の性格を誤解する原因ともなり、從來のわが国における一般の考え方としては、この議院内閣制にもとづく内閣の権限をもつて、ドイツ式の行政権独裁の制度と混同して考えられるきらいのあることである。このためにイギリスの予算制度を引用して、わが国の予算制度に對して反省を求めても、場合によつては逆効果におちいる危険性がないともいえない。のみならずアメリカの予算制度は、イギリスのそれから出てきてゐるものであるが、このイギリスの多年の予算制度發達の精神を、どこまでも伸べてきてゐるのがアメリカの制度であるのに反し、本家本元のイギリスにおいては、議院内閣制のために、かえつて近年に至つて後退してきてゐるのであつて、この点からしても、後退したイギリスの予算制度を考えるよりも、より前進したアメリカの制度を見る方が適當と考えたためである。

(2) この論文を読んでいたにあたつては、次のような文字に留意して下ざることを望みます。この論文で「予算」という文字は、一般財政学にいう予算ということと同じく、広い意味に用いている。大体において、すべての収入および支出を網羅した一つの財政計画というような意味に考えたならばよい。しかしながらこれには、後述するうちに、立法的意味は何等含まれていない。アメリカ合衆国の法律にいう予算 budget という文字は、この意味に使われている。従つて日本国憲法にいう「予算」ということは非常な違いである。日本国憲法にいう「予算」ということは、支出に關していうならば、アメリカとしてはむしろ「見積金」 estimate という文字と、「支出金」 appropriation という文字に該当する。この中、見積金とは、執行機關の手中にある間の用語であつて、正確にいえば、各消費機關から大統領へ要求する金額、すなわち各省から予算局に対して要求する金額、さらにこれにもとづいて、大統領が、国会に対して申込む金額を指すものである。いいかえれば各省の大統領に対する要求にはじまつて、大統領の国会に対する申込までの間の用語である。これに対し、支出金という文字は、国会の下院が、大統領からの見積金を受けとつて、みづから支出金法案を作成し、しかしてこれを審議、議決し、さらに上院においても議決が行われ、これが支出金法として成立するまでの立法過程中の用語であり、しかしてまたかくして制定された法律上において用いられている用語である。要するに立法過程申および立法後の用語である。すなわち同一の金額について、立法過程以前は、これを見積金と呼び、立法過程に入つた後は、これを支出金と称するのである。

(3) わが国においては、従来イギリスの予算制度に対しても、またアメリカのそれについても、多くの者が誤解している理由の一つは、イギリスやアメリカの予算制度の実態を検討することなく、すなわち実物を見ずして、単に文字だけを見て、これをわが国の制度（わが国の従来の制度は、ドイツの制度をそのままとり入れたものであるが）と混同して考へていることである。制度の実態を十分に検討することなくして、単に条文や著書の文字だけをとりえて考

えるときには、非常に大きな誤りをきたすことがあり得る。わが国で予算といつてゐるのは、明治憲法の第六十四条によつて、また現在においては、財政法第十四条によつて現わされてゐるように、すべての収入、支出を網羅した一つの財政計画である。これはドイツの憲法（プロシヤ憲法以来、現在の西ドイツの基本法にいたるまで）に規定するものと同一の内容のものである。要するにそれは、一般の会社や事業団体の予算と同様で、一の財政計画たるものである。ところがこのような内容をもつた予算というものを立法化するということは、イギリスやアメリカにおいてはあり得ない。イギリスやアメリカにおいては、さような内容の立法は、いかなる名称の下においても存在していない。しかるにイギリスやアメリカの制度の翻訳にあたつて、この点について大きな誤解を生ぜしめてゐる。

従来のわが国におけるアメリカ憲法やイギリス法律の条文の翻訳をみても、また幾多の著書をみても、Appropriation という文字を、「歳出予算」と翻訳してゐることである。この文字は、わが国語としては、「支出金」とでも訳するのが妥当と思われるが、それは単なる文字の争いではない。「歳出予算」と訳するときは、わが国の現在の歳出予算と同一視するおそれがある。わが国における歳出予算というのは、上述のように、すべての収入とすべての支出とを網羅した一つの財政計画の一部としての歳出予算ということである。しかるにイギリスやアメリカにおける appropriation という文字には、財政計画そのもの、或は貸借対照表そのものというような意味はまつたくないのであつて、かような性格のものは、これを budget（予算）と称してゐる。この budget たる財政計画にもとづいて生れてくるのが appropriation であるが、それは純粹の立法的意義をもつたものであつて、すなわち支出命令とも称すべきものである。従つて「歳出予算」という文字も、単なる支出命令という意味に考えるならば、appropriation という文字を、歳出予算と訳すことも、或は不当だともいえないかもしれないが、しかしながらわが国の現在の歳出予算というものを、さような意味にのみ考えることは、できないことであらう。わが国の予算という文字にあてはま

るものとしては、上述のように、budget という文字があることを忘れてはならない。ことにはなはだしいのは、estimate (見積金) という文字さへ、これを「予算」または「歳出予算」と翻訳していることであるが、この estimate も、ある場合には、わが国の歳出予算に該当する場合もないことはないが、觀念としては、いちぢるしい相違である。

(4) 日本式に考えるならば、現在アメリカ合衆国に、予算法というような法律が存在しているわけではない。予算制度に関する立法が何一つあるわけではない。しかしそれは日本的なものの考え方であつて、アメリカには現在、確乎不動の予算制度が確立されている。それは、「一九二二年の予算および会計法」の規定である。しかしこの法律が直接に規定しているのは、一九二二年七月一日から一九二二年六月三十日までの予算についてであつて、従つて法律そのものとしては、一九二二年六月三十日かぎりその効力を失つてゐるはずである。しかしながらそこは不文法の国である。一度確立された制度は、どこまでも忠実にこれを遵守している。特別な理由なくして、これを無視したり、破壊したりすることはやらない。事実この法律は金科玉条として、今日においてもそのまま実行されている。その条文の中で、現在、その当時と變つてゐるのは、ただ二つの点である。その一つは、最初の法律では、予算局を財務省におくと規定されていたのを、後述するように、一九三九年にこれを大統領の直屬機關としたことと、いま一つは、現在の予算局長官と次長の給料額が、この法律に規定された額と違つてゐることだけである（これははじめてから年によつて変化があることは予期されている）。この外には何等の変化も生じてゐない。とにかくこの規定によつて確立されている予算制度を、不文法の原則として忠実に実行しているのである。しかしそれだからといつて、アメリカでも現在の制度をもつて完全無欠の制度と考へてゐるわけではない。後述するように、現在の制度に対する改革意見も多々ある。しかし現実にこれを改めるといふことは、わが国のように、そう簡単にはやらない。朝命暮改はわが國民の

特質であるが、アメリカ人はどこまでも慎重である。これが不文法國の特質であらう。朝命暮改をくり返えしては、不文法主義は成り立たない。

合衆国予算の特質

(1) アメリカ合衆国予算について、まずあげなければならないことは、国民のための予算ということであつて、他の国において論ぜられているように、立法機関のための予算であるとか、執行機関のための予算であるというようなことが主張されたことがない。予算は国民のために存在するものであるということであり、従つてすべての制度はここから割り出されてきている。

(2) アメリカの予算制度の特徴は、まず予算についても、国会による立法ということが完全に実現されていることである。他の国においては、予算の特質からして、或はまた議院内閣制のために、予算については、その立法過程において、普通の立法とは若干異なつた手続がとられていることである。その主なるものとしては、内閣の予算提出権であるとか、議員の歳出増加の發議権の制限であるとか、その他いく多のものがあつたが、これらは、或は予算については、行政機関の関与が、立法手続の上においても公認されているものであり、或はまた執行機関の作成した議案に対して、議員の修正権を否定したものである。それはいいかえれば、立法機関たる国会の権限の後退ということであるが、アメリカにおいては、かような国会の権限の後退ということは一切認められない。執行機関が立法手続に介入してくることは断じて認められない。収入法案も、支出法案も、国会がみずからこれを作成し、しかしてこれを審議し、議決するというやり方である。もちろんそれには、その前提として、執行機関たる大統領から、予算の送達を受けるが、それは単に国会が収入法案や支出法案を作成する参考資料となるだけのものであつて、他の国におけるよう

に、大統領から送達された予算が、そのまま立法化されてゆくものではない。

(3)以上のことはまた、別箇の見地から説明するならば、アメリカでは、予算制度の上においても、厳密に三権分立制をとり入れていることである。しかしその前提条件として述べなければならないことは、本来の意味の予算 budget すなわち一般財政学にいう予算、さらにいいかえていうならば、わが財政法第十四条が規定しているような、すべての収入とすべての支出とを網羅した一つの財政計画というような性質のものは、立法の本質上、立法たり得ないものとして、かようなものは立法化していないことである。この点はイギリスの制度も同様である。従つて立法上の問題となるのは、立法的性質を備えた、予算を構成している個々の収入法および個々の支出法である。しかしながらこの個々の収入法および個々の支出法の立法過程においては、アメリカは純粹の三権分立制の上に立つており、この点においては、イギリスのような議院内閣制の上にあるものと、またその他の国とも、断然違つてゐるところである。これを歳出について述べるならば、執行機關すなわち大統領から、翌年度に必要とする経費として、見積金という名において、国会は、その申込を受ける。しかしながらこの見積金が直ちに立法手続の上に乗せられるものではない。従つてその用語としても、わが国のように、内閣が、国会に予算を「提出する」とはいわない。大統領は、予算、すなわち見積金を、国会に「送達する」transmit といつてゐる。執行機關としては、一般法律案であらうと、また予算、すなわち見積金であらうと、立法上の手続としての議案の提出というようなことは絶対にできない。大統領としては、必要な経費を、見積金として申込むべく、予算を国会に送達するだけである。国会は、慣例として、下院がみづから支出金法案を作成し、しかしこれを審議し且つ議決するものとしている。もとよりその後上院に廻される。実質からいえば、大統領から送達された見積金が變じて支出金となるものであらう（そのままの金額ではないが）。しかしながらそこに立法的つながりは何ものも存在しない。立法としての支出金法案は——それは一般の法律案と何

等の異なるところはないが——国会がみずからこれを作成し、提出し、審議し、議決するというのであつて、この立法手続に対しては、執行機関は何等の関与もできない。議院内閣制の国においては、この点が不明瞭化されているのである。従つてそれが一步を誤まれば、行政機関の独裁化、すなわち官僚予算の出現もあり得ることになる。

(4) それと同時に、いま一つ指摘すべき問題は、合衆国憲法においては、下院も上院もともに對等の権限をもっていることで、従つて収入法案や支出金法案の審議や議決にあたつても、その建前は、両院が對等の立場におかれてゐることである。ただ憲法においても、収入法案だけは、下院においてまず審議せらるべきことを規定している。従つてまた慣例として、支出金法案も下院において先議せられるものとしている。この両院對等の建前にもかかわらず、上院は、収入法案や支出金法案の修正については、きわめて自制的態度をとつてゐる。

(5) アメリカ合衆国予算について、もう一つあげなければならない重要な問題は、歳入と歳出との均衡を保つことをもつて、予算の第一の使命としてゐることであつて、このために一九二一年の予算および會計法が制定されたものであり、しかしてこの法律においては、かような責任を大統領に与えたのである。しかしながらかような責任を大統領に与えていることは、単に技術的意味からであつて、それだけのことで直ちに予算の均衡が保たれるというわけのものではなくして、これが現実に実行されている重大な原因は、むしろ歳入予算と歳出予算の分離にあるものといわなければならない。これに反して他の国においては、歳入と歳出との均衡を保つことに煩んでいる根本の理由は、この兩者の分離が行われていないためである。イギリスにおいては、議員の歳出増加の要求に対しては、議事規則によつて、これが要求を禁止した。フランスにおいては、過去五十年來、常にこれになやまされてゐる。

合衆国予算にあつては、予算の準備においても、またその立法過程においても、換言すれば執行部門においても、立法機關においても、ともに歳入と歳出とが完全に切り離されて考慮されていることである。執行部門においては、予

算作成の準備にあつて、翌年度の歳入の見積について、財務長官は、純粹に歳入の見地からのみ周到に検討する、換言すれば翌年度の歳出計画のごときは一切考慮することなくして、これを検討し、しかしてその総金額を直接に大統領に報告することになつてゐる。これに對して翌年度の歳出計画は、大統領の直屬機關たる予算局において、これを担当するものであるが、歳出予算の編成は、大統領が財務長官から報告を受けた歳入見積金額の範囲内で（この外に各省から報告される手数料、課徴金、売上金などが加えられるが）、予算局長官がこれを行うことになつてゐる。すなわち歳出予算の編成は、歳入総金額の範囲内で行われることが根本であり、しかも歳入金額の検討については、予算局長官は一切あらずかり知らぬことになつてゐる。

次に立法機關たる国会における立法過程としては、收入法案については、兩議院とも收入委員會において検討し、翌年度の歳出計画のごときは何等顧慮することなく、もつぱら歳入計画からのみその收入法案を審議するものである。また支出金法案は、兩議院の支出金委員會において、大統領から送付された予算を資料として、且つ收入委員會から示された歳入総金額の範囲内において、これを審議するものである。この收入委員會において検討された收入法案や、支出金委員會において審議された支出金法案を、兩議院の本會議において議決することとなつてゐる。このように執行部門においては、結局大統領によつて歳入と歳出との双方がまとめられ、また立法部門においても結局は收入法も支出金法も、各議院の本會議において成立することになつてゐるといつても、そのおのおのの成立過程においては、歳入法と歳出法とは、まったく無關係の形において行われることがアメリカ予算制度の特質である。かような制度をとり入れている国は他にない。しかしこのような制度は、予算制度として最も推奨すべきものではないかと思われる。何となれば予算制度について第一に考えなければならないことは、立法機關の立場から、また執行機關の立場から考へて、どのような制度が一番よいかということではなくして、國民の立場から考へてどのような制度が、最

も信頼され得る制度であるかということである。このような見地から考えるならば、歳入と歳出の双方が、一つの機關によつて考慮されることは、それが立法機關であつても、また執行機關であつても、自由にその調節が行われる可能性のあることであつて、それは国民としてはなほだ不安に堪えないものである。予算に最も一般的なことは、いわゆる水増予算であつて、予算の性質上、いずれの国においても歳出予算の膨脹は避け難いところであるが、その不当に膨脹した歳出をして、外形上歳入との均衡を保たしめるために、いわゆる水増歳入予算の作成はありふれた手段である。或はまたこの水増予算の辻褄を合せるためには、強引な無理やり徴税の行われることである。たとえば終戦後わが国で行われたように、国税庁は、各税務署ごとに、徴税金額を割り当て、従つて各税務署は自己に割り当てられた責任金額を実行するために、税金の査定についても強引な水増査定を行わんとするの傾向を生じたことである。かような正当な見地から見た徴税ではなくして、徴税のための徴税といふごとく、過当徴税の弊害を生ずることである。

いずれにしても国民としては、かような前提にある予算に対しては信頼の念をおき難いのであつて、健全な財政を前提とした予算、正当な徴税といふことを前提とした予算といふことが、何よりもまず第一に考えられなければならないことであるが、かような要求を充たす予算制度としては、アメリカにおけるように、終始、歳入と歳出とが切り離されて考慮せられることが根本である。この点については、アメリカにおいては、学説としてもまた政治家の言論としても、特別に強調しているわけではないが、しかもこれを当然の制度として一貫して採用しきつたつていのである。この点からいふならば他の国、ことに議院内閣制をとり、内閣に予算の作成並びに提出の権限を認めている国としては、おそらくこのような制度は、採用せんとしても事実困難なことであらうし、従つてまたかような制度をとり入れている国はないということである。イギリスのごときも、予算については、歳入と歳出との均衡といふことが、過去においても強く主張されているが、しかもこの均衡を保つべき責任は、一つにかかつて内閣にあるものとせられ

ている。アメリカの制度は、歳入と歳出との均衡を保つことは当然なことであるとしていたのであつて、この均衡を破ろうというような企てをはじめから不可能ならしめていたのである。大統領が交替し或は政党が代つて、従つてそのためにあたらしい政策をとり入れなければならないことは当然であるが、しかしさうなことは第二の問題であつて、まず第一には歳入と歳出との均衡を考え、しかる後に大統領や政党の好む政策を予算の中に織り込んでしかるべしということである。これに反し他の国においては、内閣や政党の政策を第一に考えてかかるために、ややもすれば財政の根本たる歳入と歳出との均衡をおびやかさんとする傾向があるということである。それと同時にまた官僚政権の強固な国においては、官僚が財政の実権をにぎろうという見地から、この歳入と歳出との均衡は、官僚の手によつて行わるべきものであると主張し、歳入と歳出との分離に対し強く反対意見が行われている。過去におけるドイツの實際、また過去並びに現在のわが国のごときは、この部類に属している。たとえば昨年末以来行政機構改革の問題として、内閣直屬の予算局を設置しようということが問題とされたときに、ただちに大蔵官僚並びにその周辺の者によつて主張された意見は、かような制度は、歳入と歳出、ことに徴税と予算とを分離せしめるものであるという見地から、その反対が強く表明されたことである。

(6) 合衆国予算制度のいま一つの特徴は、予算ということを、わが国のように狭く考えていないことである。後述するように、予算という觀念としてもまた予算制度の實際としても、予算の準備、その立法過程、立法成立後の執行機關におけるその執行、および会計検査を通じて、一環の相關事務として考慮している。これを支出についていうならば、予算の準備ともいふべき大統領に対する見積金の要求、またこれが国会に対する送達をはじめ、国会における支出金の立法過程、さらに支出金の支払および会計検査を通じて不可分の関連性をもつた予算という觀念であつて、それがまた實際の予算制度である。支出においても、支出金の国会における確定のみが予算というものではなく、支出金

の支払、すなわち予算の運用ということも、これと切り離して考えてはいない。のみならず会計検査ということもまた現実の支出金の支払或は予算の運用ということと分離してはいないことであつて、この点がわが国のそれとすこぶる異なっているところである。わが国では、観念的にもまた実際のにも、予算の確定とその支払事務とを分離し、さらにまたその支払事務と会計検査ともまったく切り離している。アメリカの予算制度は、いわゆる経済と能率の原理の下に、かように予算の準備、その確定、支払および会計検査を通じて、一連の相關事務として考えている。この点は収入について考えてもまた同様である。わが国の制度は、これらの手続をまず観念的に分離し、しかしその実際の取扱もまたこれにともなつて切り離されている。

予算とは何か

アメリカにおいては、予算 Budget という文字はいかように考えられているか。これについて、アール、エル、シヤウプ Earl L. Shoup は次のように述べている。昔の英語においては、すなわちイギリスにおいては、Bouget という語は、鞆とか袋のことを意味していた。一六八八年に、国会が、国王の財政的権力を引継いだ後は、王の財政大臣は、習慣的に大きな革の包を運ぶ人の前に現われていた。その包の中には、きたるべき年に対して予定された経費 expenditure と収入 revenue の事項についての紙が入っていた。この法典を集めたものが、予算 budget として知られていた。そしてこのような言葉が、近代の国家の中で一般の用語となつてきたのである。

このような言葉は、次第に一年或は二年というような一定期間に対する経費の計画について適用されるようになってきた。そしてまた財政に役立ち得る収入の源の説明とされてきた。従つて財政処理の目論見としての予算の地位は、個人にとつても、家族にとつても、事務的事业にとつても、法人にとつても、また国とか自治体のような政治的

単位にとつても、自明のこととなつてきたのである。すなわち予算は、まず第一に、将来行わるべき購買の見通しについて、予め備えているものである。それは消費せらるべき金銭に対して、最大の満足が得られるような商品とか役務とかの中に、資金をまき散らすものである。次に予算は、毎月の割当をつくることによつて、会計年度の終りにおいて、資金の涸かつする時期をとり除くものである。それは収入の範囲内に経費を保ち、そして負債に対して正常の支払をととのえることによつて、支払能力およびよりよき信用を維持する力となるものである。予算が政治に適用されたときには、それは民主主義の道具 *instrument* となるのである。民主主義においては、毎年の支出金に対する目論見を要求している。そしてそれによつて年々歳々のおのおのの役務に対する金額が比較せられ得るのである。それは執行部門および立法部門を相関せしめる手段である。ことに現在のように執行部門が、いたるところで大いに増大した権力を獲得しつゝあるときにおいては、すこぶる価値のあるものである。また予算は、勘定機関および消費機関からの報告が必要であるという制度とともに、勘定に対してふくれ上つた執行機関の権力を抑制する立法機関の手段でもある。

〔註〕 Earl L. Shoup, *The Government of the American People*.

またファングソンおよびヘンリーはいう。予算とは、広い意味の財政計画である。すなわち財政的行政の主要な手段である。予算の手続は、エー、イー、バック A. E. Buck によれば、三つの要素を包含している。(1) 財政計画、(2) 計画を形作り、権威づけ、執行し、そして統制する手続、そして (3) 手続の各階程に対して、責任をもつ若干の政治的権威である。予算文書は青色印刷であつて、その中で、政府はその経費を予測し、そしてその歳入を見積つてゐる。それは一定の会計期間に対してであるが、普通には一年間であるけれども、州の政治においては二年間のものもある。連邦政府の会計年度は、七月一日から六月三十日までである。或る州および自治政治においては、会計年度と

して暦年を用いているところもある。

予算の第二の要素は、予算過程における四つの段階である。第一は、作業機関からの見積を集計し、財政計画を包括する予算の形成である。第二は、立法機関のこれが採用を通じてなされる予算の権威づけと認可である。第三は、認可された経費を統制することから成り立つ予算の執行である。第四の階程は、勘定が終つて、その処理が検査を受けるときにおこつてくるものである。

予算の手續中における責任は、政治のおのおの水準におけるいろいろの職員および機関の上に定められている。予算を準備する権限は、執行機関の長または職員に、或は責任ある部局に与えられる。執行機関は、行政に対するその地位を強化するために、予算の権限を必要とする。そのために彼は、予算を消費する役人を強制する偉大な権限をもつた役人となつてくるのである。一般に予算は、立法機関によつて有権づけられる、しかし予算法案の手續においては、若干の変化がある。予算の実行は、数人の役人および数個の機関の責任である。その中には、予算の準備、出納官吏、作業機関の長、購買代理者、職員機関などを包含している。この責任 *accountability* は、独立の役人或は機関によつて行われる郵便による会計検査を通じて強制される、すなわちそれは立法部門に対する責任である。

[註] John H. Ferguson and Dean E. Mc Henry, *The American System of Government*,

やうにいま一つ、チャールスウォース *Charlesworth* の説明をも引用したいと思う。彼はいう。公の行政の言葉として、予算という言葉は、人間に付着した靴、財布、或はポケットというような呼称をもっている。最も純粹な意味においては、それは財政文書 *financial document* ということになつてくる。それは週期的に、執行部門の長によつて、立法部門に送達されるものである。この文書には次のものを含んでいる。(1) 予算教書 *a general budget message*. それは執行機関から送られた大なる財政的目標を發表しているものである。(2) 見積られた収入金の計画、

(3)経費の簡条書にされた計画、それは管理權に従つて、職分、行政的組織または目的物によつて分類されている。(4)負債説明書、(5)おのおのの分離した資金に対する均衡説明書、(6)租税をとり立て、そして支出金を作成することに對する見本的法案または政令。

予算という語に付着された第二の意味は、行政的および立法的語勢の割り当てに關するものである。ある役務が、本年は重く予算せられることによつて、それが強調され、或は他の活動が、予算から落されてしまふ。この意味においては、予算という語は、計画するというあたらしい語と同一の意義であると考えられる。第三の意味においては、ある場合の予算ということは、管理ということと、取りかえて用いられるようになってきた。供給、組織および手続の解剖、見積金、そしてまた補助的に述べられた行政的活動ということは、粗雑な意味においては、予算の職分であるといわれている。そしてこの管理において、上級の執行機關を助けるすべての家政的職分は、「予算する」と呼ばれている。この見解をとる者は、予算の職分が、簿記と計算とに墮落することを歎いている。それは万事に彼の胸中の友 *alter ego* として行動すべく、上級の執行機關からさういふ職權 *Commission* や命令 *mandate* をもつて仕度され、自由に排列された予算の職務を擁護するものに外ならない。

政治の研究者は、予算文書として立法機關に送達された見積金や貸借対照表の説明に、そしてまた予算の職分としての見積金の準備および調査、さらにまた割り当ての作成にたよるであらう。

[註] James C. Charlesworth, *Governmental Administration*.

この外、ポゼー Posey は、予算とは、後の会計年度に對して通用せられる収入および申込まれた経費の見積額を記載した一つの計画であると定義している。

[註] Rollin Bennett Posey, *American Government*.

民主政治における予算の使命および三権分立の原理

ハロルド、デイ、スミス Harold D. Smith のいうように、立法部門と執行部門との関係は、多分に民主政治の成否または不成就を決定するものである。それ故に、予算もまた、立法的統制や執行機関の処理についての最も重要な手段 instrument となつてくるのであつて、民主政治の中心をなしているものというべきである。

〔註〕 Harold D. Smith, The Budget as an instrument of Legislative Control and Executive Management.

政治とは、金銭を集めたり、消費するために創設されているものではないが、収入や経費についての考察は、事実上のおおの政治問題の基礎となるものである。政治的役割を行うには、すべて金銭を必要とする。財布の紐をあやつることによつて、執行機関や立法機関は、いろいろの政治的活動の上に、詳細な統制や或は一般的統制を行うことができるのである。

〔註〕 John H. Ferguson and Dean E. Mc Henry, The American System of Government.

人民の代表者によつて、租税および公の経費を統制するという觀念は、元来イギリスにおける議會政治によつて経験せられてきたものである。従つてアメリカの予算制度においてもその弱点の源を発見しようとするならば、財政を効果的に統制することに好都合な国会的形体において、何が存するかということを觀察する必要があると思われる。

〔註〕 Earl L. Shoup, The Government of the American People.

予算と三権分立の原理については、適切な数個の事柄を啓示している。(1)政策をつくる職分は、理論上同等の階級にある大統領と国会の独立した二つの部門、すなわち上院と下院との間に分けられている。(2)法律によつて、予算をつくる仕事、すなわち経費の計画を立てることは、予算局の援助によつて、大統領の手中におかれている。しかし租

税を賦課したり、支出金を作成したりする憲法上の義務は、国会の両院にある。(3) 本来予算を作成しおよびこれを執行することについて、人民に対して責任を負ういかなる個人も団体も存在しない。もしも大統領がこのような責任をとるべく前進しなければならぬとするならば、国会は、収入および経費についての彼の提案を愚弄する権力をもつことになるであろう。その反対にイギリスの国会が、その会計上の権力を、首相に委せているごとく、もし国会が、会計上の権力を大統領の主導権に委せなければならぬとするならば、彼がこの職分を履行することに対して、国会が責任を保有する手段がまつたかない。たとえば大統領は、収入を発見するためには、すでに限度に達しているということを経済に告げるだけで、多大の不足額を包含している予算において、さらにまたもつとあり勝ちなことは、追加見積において、支出金を懇請するかもしれないことである。(4) 健全な現実にとつてもつと氣にくわれないことは、大いに条項をつけ加えるとか(あたらしい予算をつけ加えることを意味する)、その年の全会計計画をくつがえすような方法によつて、予算が、国会において攻撃されることである。大統領側の政党の議員は——それは責任ある政党の指導者でさえも——彼の予算をくつがえすべく投票することは、彼の職務の期間なり或はまた自分自身のそれなり、そのいずれをも終了せしめるべく投票するものではないことを知っている。(5) 最後にアメリカの国会は、真の両院制の立法機関である。各議院は、予算の要求に対して変更を投票する権力を保有している。このことは、一人の指導者が、国会において、彼の予算を切りぬけるために、大統領とともに行動すべく合法的に立ちあがることができることを不本意ながら可能ならしめるものである。この分析から引き出される結論は、次のとおりである。すなわち大統領と上院と下院との三つの部分的に独立した機関の間に、会計的権力を分割することは、国の会計的行政の有効な、健全な、そして同時に責任ある制度の確立をしてすこぶる困難ならしめるものである。しかしながら大きな進歩は、憲法修正の援助なくてはなすことができない。

〔註〕 Earl L. Shoup, The Government of the American People.

初期における予算制度（すなわち建国から一九二〇年まで）

アメリカにおいては、建国以来、その初期においては、予算制度の發達がなかつたと一般にいわれている。十八世紀末はもとより、十九世紀の大半にわたつて、幸運であつたか、しからずして不運であつたか、それはとにかく、アメリカ国民は、豊富な自然の資源や大なるアメリカ国民の精力を、さらにそれに対する自信をもつていたことは、反対に政治問題や行政問題に対してある程度の輕度をもつていたことになる。公の政治上の職分は僅かであり、そして政治の上に無駄使いというものはなかつた。反対に公の収入は豊富であつた。そのために政治の直面した問題は、毎年剰余金をどうするかということであつて、どうして不足金ができるかということではなかつた。その結果として公の財政問題を扱うにあたつても、多くの弛みがあり、不注意のあつたことは当然である。しかしそれは多大の不正があるということではなくして、單に政治的事務の實際の上に不完全なものがあるということであつた。その一つは、確立した予算制度の發達がなかつたことと、いま一つは、毎年の収入および經費の均衡を保つことが考えられていなかったことである。しかしながらまた一方では、この時代における支出金の取扱についての国会の實際のやり方は、後に發達したものよりもむしろよかつたともいわれている。すなわちアメリカ人の實際として、当初の予算制度においても、民主的予算制度、いかえれば国民のための予算制度ということが忘れられていなかったことである。

アメリカの予算制度について見逃してはならない事實は、アメリカでは建国の当初から、予算制度も民主的的制度がとられてきたことである。すなわち国民を対象とした予算制度であつて、為政者のための予算制度ではなかつたことである。従来ドイツにおいても、またわが国においても、予算制度の可否を論ずることは、もつぱら国の機關の立場

から、ことに行政機関の見地から考えられてきたものであり、現在もまたそのような傾向にあるが、アメリカの予算制度は、建国の当初から現在に至るまで、国の機関の立場から考えられるようなことはなく、もっぱら国民の見地から論ぜられてきたことに大きな特徴がある。次にはアメリカの予算制度は、その發達がおそかつたとしても、その予算の額の多いこと、すなわち予算の量の膨大なことを見逃してはならない。そのためではあるうが、他の国では、予算の問題点は今日に至るまで、国民と国王との関係とか、上院と下院との関係とか、或は行政機関と立法機関との関係というごときことが主として論議の中心となつてきたものであるが、アメリカでは、そんなことは一向に問題とされず、予算の金額の膨大な点から、もっぱら財政の経済的、能率的運営ということが問題の中心点になつてきていることに留意しなければならない。財政の運営或は予算の運用ということを強調していることが、アメリカの予算制度の特徴であるというべきである。

次にアメリカの予算制度の實際について、沿革的に述べてみよう。

アメリカの中央政治は、一七八九年以後に發達してきた。初代の財務長官であつたアレキサンダー・ハミルトン Alexander Hamilton は、アメリカの予算制度について、賢明な計画を打ち立てた。財務長官は、毎年国会に対し、公の收入 Public revenue と公の經費 Public expenditure の見積額を準備し且つ報告しなければならないものとしていた。この制度は、十一年後に、法典によつて公式に制度化された。法律では、財務長官は、国会の各会期の始めに、その年の收入金および經費の見積額、さらに改善され且つ増加しつつある收入金に対する計画を記載した財政報告をしなければならないものと要求していた。以上の制度は、さらに一八四二年八月二十六日の改正においても再びとり入れられた。この年の改正によつて、会計年度は、暦年から、現在のような七月一日から翌年の六月三十日まで終るものと変更せられたのである。

しかし以上のような権力は、すべて財務長官に対して与えられたものであつて、いまだ執行機関の長としての大統領がこれらの権力を行使するという考え方はなかつたのであるが、それにもかかわらずおのおの場合における責任は、いずれも大統領にあるものとせられていたのである。ところがアンドリュー・ジャクソン Andrew Jackson になつて、各長官に対する大統領の完全な行政的最高権を樹立した、同時に国会としては、毎年の必要な金額の見積金を準備する義務を、財務長官から、独立している各省に移したのである。

しかればこの制度は、いかように活用されたか。財務長官は、消費部門から与えられた数字を編纂して、「見積表」 a book of estimate を作成するだけであつて、これに対しては何等の改訂をも加へることなく、国会に送付したのである。この見積表には、予算教書も、勧告も、または貸借対照表も添えられることはなかつたのである。またその金額は、各部門とも、習慣的に実際必要なものよりも多くを請求し、おそらく二〇%から四〇%は削減されるであらうと期待していた。そしてまた国会でも同じ考えの下に、その見積金を削つていつた。見積書は、各議院の支出金委員会に送られていつたのである。

国会内の組織としては、国内戦争（南北戦争）前十年間においては、収入および支出金の両法案を取扱うために、各議院において、一つの委員会をもつことが慣習であつた。実際には各議院の一集団に責任が集中し、そして予算の均衡問題を考察することを可能ならしめていたのである。一八六五年に下院は、原則として法案を二種類とし、委員会を二つに、すなわち一は収入に対して、他は支出金に対して分離した。このような制度は、ある職務に対して、より自由な支出金を得ようとしていた下院における若干の者を満足させることはできなかった。またこの制度では彼等の提案を調和させるための何等の一般的手段もなかつたため、二十年後に、下院は、支出金法案を扱うために、八つの異なつた委員会をもつに至つた。

この委員会の実情について述べるならば、これらの委員会のあるものは、けちなという点で経済的であつたが、他のものは、大いに自由な気分で経費を提案した。全体としての下院の指導者は、提案の均衡を保たしめる地位には誰もいなかったのである。従つて幾多の乱用がおこつてきた。一方においては、或る省は好都合な支出金委員会に支持されて、割り当てられたよりも多くを消費するという實際が発達してきた。国会は、会計年度が終る前に、再び不足支出金に対する要求に出くわしたのであるが、それは常に許されていつた。国会の議員達も、大統領は、支出金法案を拒否することを好まないという事實を認識して、かような法案に、「追加条項」riders という形で付加する立法上の實際が発達してきた。これが大統領の拒否権や、彼等自身による追加条項に対する明白な投票権を妨げたのである。

委員会では、一年間に正式に十一の支出金法案が報告された。何人も会期の終りになるまでは、その年の経費の総額がいくらになるかというようなことは知ることができなかった。上院においても同様な方法で行われた。また上院では、支出金の項目が大いに変更されて、そのためにしばしば両院協議会の調整の問題となつた。各委員会は、おのおのみずからをもつて、割り当てられた省の擁護者であると考えていた。そして本会議の議場において、その推薦者を擁護したのである。従つてすべての異なつた部門の経費を、遠近法的に考えたり、或は全経費と全収入との均衡を考えるようなことは、大統領や、財務長官や、下院議長や、或はまた議院運営委員会などが、問題となつたときに、気まぐれ的に注意を与える場合を除いては、これをやる者がなく、従つてまた何人もこれについて責任を負う者もなかったのである。

〔註〕 William Anderson, American Government. Earl L. Shoup, The Government of the American People.

アメリカ憲法においては、財政に関する第一の責任を国会の上においている。すべての支出金は、法律によつて

くられるものとしている。大統領の拒否権を通じての財政に対する関与は、それほど力強いものではない。何となれば執行機関は、普通の場合には、彼の統制下にある機関に対して財政的援助を獲得する必要にせまられているからである。大統領は、ただ国会に対して、支出金を勧告する憲法的権力だけは用いてきたのである。元来財政の分野における立法の優越性という観念は、国王と国会との間の数世紀にわたる論争の後に、イギリスにおいて確立せられたものであるが、この立法の優越性、すなわち国会の優越性ということを文字どおり実行してきているのが、ひとりアメリカ合衆国のみである。従つてアメリカの中央政治としても、一七八九年以来国会の財政的責任は次第に重きをなしてきた。両院の委員会および個々の議員も、増大する会計的方策並びに消費せられる金銭について、或はこれを導入し或はこれを抑制してきたのである。

〔註〕 John H. Ferguson and Dean E. Mc Henry, *The American System of Government*.

建国以来第一次世界戦争に至るまでの全期間を通じて、かように大統領が、財政の提議に対して責任を引受けるということは、期待されなかつたのである。また執行機関に、毎年予算問題の研究をすることを可能ならしめるために何等かの援助を与えるような規定も存在しなかつたのである。収入および経費に対する計画は、全面的に立法上の事柄であるということが明白に想定されていたのである。これらの日においては、「執行機関の予算」といい得るようなものは存在しなかつたのである。これに最も似ているものは、財務長官とともに提出された各省および独立機関からの要求としての編纂書物であつて、それは「見積書物」*Book of Estimates* として、国会の各議院に提示されたのであつた。見積金は、ただ提案された経費についてのみ取扱われた。そしてこれらでさえも、いかなる中央の機関によつても、それが研究され、調和されたものではなかつたのである。

〔註〕 William Anderson, *American Government*.

要するに一九二一年までは、合衆国の政治の上における財政は、幾分でたらめな方法で行われてきたことは否定することができない。収入と経費との間に、正しく見積られた同一性がないことと、そしていま一つは、すべての政治的奉仕において、効果的に且つ経済的に作用するために明白な責任が確立されていなかったことである。従つて確たる予算制度の採用が、相当期間にわたつて提案されてきたのである。

〔註〕 John Mabry Mathews, Documents and Readings in American Government.

連邦予算制度の創設

タフト Taft が大統領としての職務宣誓を行う数分前に、次のような法案が、法律として確定された。それは連邦の予算制度が創設されるための前兆であつた。財務長官が、すべての見積金を受けとつて、その年の可能な歳入の見積をしようとした。もしその見積額よりも、消費部門の要求が超過していたならば、彼はこのすべての要求を大統領に送達しなければならぬことになつていたのである。その目的は、大統領が彼の判断として、毎年の彼の教書において、見積られた歳入内に、すべての支出金をはめこむためには、公の業務に対する最少限の侵害をもつてするならば、その支出金をいかように減額することができかということを国会に助言をし、或はまたかような減額は、公の業務に対する不当な侵害なくしては行われ得ないものであると考えるならば、その不足額を補うために必要な借款を行ひまたは新税を創設することを国会にすすめる機会を大統領に与えるためであつた。

このようにこの憲法の下における百二十年の政治の後に、国会は遂に公の財政における二つの基本原則の認可 approval を表明したのである。それは、(1) 一人の者、すなわち大統領が、国の財政について、責任ある統制者の地位をとるべきものである。(2) 収入と支出とは均衡が保たなければならないということの二つである。法律の規定

は、大統領に關するかぎりにおいては、單に暗示的であつた。しかし大統領タフトおよび彼の内閣員は、予算委員会という資格において行動することによつて、注意深く見積金を研究しようと思われる。しかしながらこれはただ貧弱な一時的間に合せであつた。何となればそんな片手間の仕事ではなくして、定時間数の機関が必要になつてきたからである。一九一一年大統領の主張によつて、「經濟および能率委員会」Commission on Economy and Efficiency が權威づけられ、その委員会には、さまざまな能力をもつた者が任命された。この委員会によつて、連邦財政について注意深く検討された後、国会に対して、国の予算制度を創設すべきことが報告された。この報告は、一九一二年六月二十七日に、大統領の承認をつけて国会に送られてきた。委員会は、次のように勅告した、すなわち大統領は、国会の各会期に、予算教書、財政的声明書、そして財務長官を通じて準備せられた見積書によつて作られた予算を提出すべきものである。

[註] Earl L. Shoup, The Government of the American People. John H. Ferguson and Dean E. Mc Henry, The American System of Government.

一方また予算制度の形成運動としては、合衆国の連邦、州および地方自治において、定まつた予算組織を確立しようという運動が、一九〇〇年以後におこつてきたが、しかしそれは開始の正確な期日までも決定せられているものではなかつた。それは一般の前進的運動であり或は政治をよりよく組織的に能率的にしようという運動の一部としてであつた。チャールズ・エー・ベアード Charles A. Beard、フレデリック・エー、クリープランド Frederick A. Cleveland、そしてダブルユー、エフ、ワイロビー W. F. Willoughby 諸教授のごとき研究家は、この運動を促進するために、實際政治家および行政家達と手をむすんだのである。ほどなくして市および州のいくつかは、法律または特許状によつて、予算制度を確立した。そして一九二〇年から一九二一年にかけては、運動は、合衆国の政治に到

達したのである。第一次大戦中のおそるべき経費および収入、そして戦時中の執行において、公の資金が多大に浪費されたという感情が、改正の動機を進行させるに役立ったのである。

数年間の討論の後、国会は遂にウッドロー、ウィルソン Woodrow Wilson 大統領の最後の年、すなわち一九二〇年に、「予算および会計法」案を通過せしめたのである。ウィルソン大統領は、予算制度の長期間の提唱者であつたにもかかわらず、その法案を、次のような根拠によつて拒否した。それは、会計監査長官をして、大統領の罷免権の外におくということは憲法違反であるというのである。しかしその法案は、僅かばかりの変更によつて、翌年再通過した。一九二一年六月十日に「一九二一年の予算および会計法」として、大統領ハーディング Harding の署名を受けた。この法律は、今日でもなお有効に活用されており、また今日まで何等重要な変化も生じていない。

〔註〕 William Anderson, American Government. Earl L. Shoup, The Government of the American People.

一九二一年の予算および会計法

I 行政組織

一九二一年の予算および会計法においては、予算を形成する責任は、大統領の上におかれた。彼は予算局の援助でこれを行うのである。大統領は、一般的会計政策を決定する、そしてその後に予算の形成を進行する権力を、予算局長官に委任するのである。

かようにこの法律は、執行機関の長、すなわち大統領に、近代政治における会計事務 fiscal affairs を実現しなければならぬという固有の承認を与えたものである。いいかえれば、大統領は、国会に対し、各常会の最初の日に、予算 the Budget を送達 transmit すべく要求されていることと、そしてあたらしい租税と経費とに対して、勅告

をなすべき義務が与えられていることである。大統領をして、この義務を履行することを可能ならしめるために、予算局が創設されたが、その予算局は、一九三九年に大統領の直屬機関となるまでは財務省に所屬していた。この長官は、大統領の意のままに仕えるために、大統領によつて任命せられることになっている。予算を準備する実際の仕事は、大統領の定める準則に従つて、この予算局によつてなされるのである。予算局は、各執行機関からは独立しているが、合衆国会計監査長官の指揮の下にある会計総局 General Accounting Office とは結合されている。予算局の頭としては、長官が存在し、長官は、次長並びにその他のいろいろの補助者、調査官および書記を保持して、その数は、はじめは全体でおよそ四〇人位であつた。大統領は、情報や援助について、この予算局に依存している。予算局は、いつも現在の会計年度が終る以前に、現在の年よりも、きたるべき会計年度を先んじて眺めているのである。

会計監査長官 The Comptroller General は、十五年の任期で、大統領によつて任命され、そして公聴会 Notice and hearing にもとづいて、国会の両議院の合同決議によつて罷免されることを除いては、その職務を罷免せられることがない。彼の第一の義務は、合衆国官吏のすべての勘定を検査することであり、また合衆国のための、或は合衆国に対するすべての会計上の権利を調節することであり、そしてまたいろいろの省および事務所に対して、一樣な会計様式およびその手続を定めることである。

予算局の職務

大統領の指揮の下に、国の予算を準備する重要な仕事は、一九二一年の法律によつて、予算局に割り当てられた。はじめは財務省の一部であつたが、一九三九年ルーズベルト大統領は、再建法の規定にもとづいて、行政命令によつて、大統領の執行事務所に移した。それは予算の準備についての大統領の代理者としての地位を強化せしめるため

ある。法律の規定によつて、予算局は、数個の省または組織体の見積金を、集計し、相関せしめ、訂正し、減少し、或は増加する権力を有している。ルーズベルト大統領は、一九三三年以来いくたの機会に、局をいちぢるしく強化した。支出金を割り当て、省に保留金を設けることを要求し、統計的役務に関する責任についての権力や、これが研究計画および調査に関する義務をつけ加えたのである。

予算局の職分は、一九三九年の執行命令において列挙されている。それは次のように要約することができる。

一、予算および会計計画の準備において、大統領に助力すること

二、予算行政 budget administration を管理し、そして統制すること

三、行政 administration に対する研究をなすこと、そして省および機関に対し、革新された組織並びに実際にいついて助言すること

四、提案された立法について、省の助言を調整させることによつて、大統領に助言すること

五、統計役務の改良を計画すること

六、政治上の働きについて、つねに大統領に情報を提供すること

これらの目的を成就するために、予算局は、長官一人と、一人の総次長の下に、五つの主要な部に組織されている。その部には、おのおの一人の次長が、長としている。それは、立法考査、見積金、行政管理、統計的標準および会計の五部である。現在およそ六百人の使用人が雇傭されており、以前よりも、より適当な幕僚を構成している。その後数年間に行われた革新は、「大統領の行政管理に関する委員会」に対してなされた有能な分析において、アーサー・イー・バック Arthur E. Buck によつて論ぜられた標準近くまで、人員および権力をもたらししている。各省および大きな独立の組織体は、それ自身の予算職員をもつていて、それは、見積金を準備し且つ編纂する、そして予算

局とともに、予算文書が国会に送達せられる前に、必要な予算の会議および公聴会において働くのである。立法審査の働きの大半は、非会計的である。しかしそれは局の大きな仕事の一つを構成している。その長官のハロルド、デーミスは、次のように報告した。彼の部は、第七六国会中に、四八四一法案を、そして一九四〇年—一九四一年間に、およそ三三五〇の行政命令と七〇〇の布告を片付けた。フーパー委員会は述べている。予算局は、第八〇国会の期間中に、五九九二法案について、大統領または執行部門に助言した。そして国会を通過した一四三八法案について、大統領に情報を提供した。局の統計役務には、単純化をとり入れ、そして重複を避けるために、中央機関によって用いられる形式と統計のための質問事項を承認することをも包含している。行政管理部は、能率および経済を獲得するために、各省を援助することに関して、特別の機関や問題を研究し、そして支出金に関する権威に対して報告をするものである。その貢献はまったく非会計的であるが、それは行政の構造を革新するものである。

[註] John H. Ferguson and Dean E. McHenry, *The American System of Government*. William Anderson, *American Government*. Earl L. Shoup, *The Government of the American People*.

Ⅱ 予算の手続

予算の手続は、見積りにはじまる、経費および収入についての一連の全段階として考えられるものである。すなわちそれは、一般的計画および立法的階程（支出金法および収入法の制定）並びに財政官吏および会計官吏によるこれら法律の強制ということを通じての一連の全段階である。準備的階程における「見積予算」budget estimates は、予算権威、すなわち国会における考察のために、数個の執行機関によつて準備せられた見積金である。「最終見積予算」final budget estimates は、立法のために、立法機関の前に提供せられた書物の中に包含せられている見積金である。「固有の予算」budget proper は、考察せられた年の業務、経費、収入および借入金立法化された計画

から成り立つている。それ故にこの中には、支出金法、収入金法、借入金法を、そしてまたこれらを効果的たらしめるための付随的立法をも包含している。

[註] William Anderson, American Government.

数百億弗の金額を、合衆国の国庫から、数百万の受取人の手に移すことは、すこぶる大きな、そしてまたある点においては、精巧な作用であるといわなければならない。国会と大統領とは、いずれも多数党を代表するものであるが、それはいずれも金銭が消費せらるべき広範な政策を決定するものである。その金銭は、しかる後に簡条書にされた金額となつて、国庫から与えられるのである。その支払は、迅速に且つ正確になされなければならない。その全過程を通じて、すべての職員は、その勘定について、責任をもち、徹底的検査を受けるものである。その全過程は、次の五つの連続的局面に分れている。すなわち(1)見積金、(2)予算、(3)支出金、(4)支払、(5)会計検査である。

(1) 見積金 estimates

最初の手続は、経費 expenditure の見積の準備である。毎年六月下旬或は七月上旬に、予算局は、各消費機関、たとえば省や委員会等に、白紙を送付する。それには翌年の七月一日にはじまる年度に、財政上必要とする詳細な、そして簡条書にされた見積金が記入されることになる。普通には、作業を行う省や機関は、彼等が受けとるべく期待しているよりも多くを要求する。それは見積金が削減されることによつて失われると思われる安全な限界を持つことを望むからである。消費機関は、その間に、彼の幕僚の一人を、その年の「予算官吏」として活動する旨を表示する。この官吏は、特別な注意をもつて、作業に必要とするものを年間を通じて研究するのである。すなわちこの官吏は、見積金の準備については、十分な時間または部分的時間を与えられ、そしてその後の階程においては、予算局に協力して働くのである。

以上のようにして作られた見積金は、すべて九月十五日には、予算局の手中にあることになっている。各省が、大統領を無視することができないように、法律では、支出金またはそのいかなる条項の増加に対するいかなる見積金または要求といえども、国会またはその委員会に対しては、いずれかの議院の要求によるものでないかぎり、さようなことがなされてはならないと規定している。このような要求または告知は、すべて直接に大統領に対して、或はまた彼を通じて国会になされなければならない。この義務に違反したものととして、かつてハーディング大統領から譴責もたらしたことがある。彼は、責任官吏の解職をもつておびやかしたのである。

[註] Earl L. Shoup, The Government of the American People.

Ferguson and Mc Henry, The American System of Government.

(2) 予算 budget

以上のように各省は、詳細に計算したものではないが、準備の見積金 preliminary estimates を準備することが要求されている。この各消費機関から申込まれた準備の見積金を、夏および秋の間に、予算局の幕僚は、下読する。そして必要な可能なかぎりの多くの知識を得るために、順番に、省およびその他の消費機関のために公聴会を開く。また長官は、しばしば大統領と接触しながら、彼が経費をとまういかなる一般的政策を欲するかということを知るのである。その公聴会では、省の役人が、予算局の官吏に対して、事情を述べるのである。予算局の官吏はこれを決定しなければならない。そしてしばしばこの決定は、省の役人の判断に対して、彼のそれが置きかえられることを含んでいる。国防省の見積において、爆撃機と輸送機との関係を、或は公の健康役務のそれにおいて、硫黄薬品の実験に適応してまたはこれに反して素人が決定するためには、予算屋の側における成熟の必要があることは明白である。また予算局長官または執行機関の長、すなわち大統領に対する訴も可能である。

準備的見積金が全部出そろったときに、それは合計せられる。その理由は、それらの見積金が、もしも大統領によつて予定されたその年に対する最高額の経費を超過するかどうかを見るためである。普通にはそれらの見積金は、大統領が決定するものよりも以上になつてゐる。要するに予算局は、各省または各組織体の見積金を、集計し、相関せしめ、訂正し、削減し、或は増加する権限を与えられてゐるのである。しかしこれらの見積金も、作業機関の内部においては、省の長官または予算官吏によつて、準備的改ざん或は調整に服してゐるのである。安全のために必要以上に見積る自然的傾向があることは当然である。多く詰めこまれた見積金は、おのおの省で、見積金が予算機関に廻される以前に、その省の職員によつて削られてゐるのである。ときには各省は、大統領から割り当てられた金額を告知され、そしてその最高額に一致する詳細な要求書を送付することが要求されることもある。これがなされるときには、見積金に対する省の調整は、より大なる相対的重要性が現われてくる。何となれば主なる論争は、単に省内的のものとなつてくるからである。またその要求書には、必要であると信ずる追加的金額を示してゐる補足的説明書を添付してもよい。ハーディング大統領は、一九二三年の十一月まで生きていたが（彼は中途にして病死した）、その間、予算局を手中に納めて、以上のような基礎の下に、彼の予算に対する最後の判断を行つた。要求された金額は、減少され、増加され、或は取消された。

見積金は、省、独立の組織体、そしてそれらの局および下部の部門ごとにまとめられ、その全体が、「見積金額書」the book of estimates として作成される。この見積金額書には、執行部門の見積金ばかりでなく、司法および立法部門から要求された見積金をも包含されている。しかし大統領は、これらの金額を変更する権力はもつてゐない。

収入見積額は、主として財務省からもたらされる。ただ各省において創設される種々の手数料 fees、課徴金 charges および売上げに対するものはそうではない。

かくしてすべての調査および公聴会が終つて、そこに試験的予算ができ上つてくる。そして適當なときに長官は大統領と相談して、きたるべき年に対する政治の経費についての一計画としてもたらすのである。全文書は、省、局および部門ごとに、十分に条文化され、二冊の書物として印刷される。「一九〇×年六月三十日で終る会計年度に対する合衆国政府の予算」と称号づけられ、一月に国会が召集されたときに、そこへ送達されるのである。提議された予算と同時に、政府の財政的地位を簡単に述べている大統領からの書面と、経費に対する概略の申込が送られる。原則としてあたらしい収入に対する特別の申込は含まれていない。しかしその暗示は必要によつて一般的になされる。

一九二一年の法律は、大統領の予算について、最少限の要求 *requirements* を記載した表を提出すべきことを確立している。第一のものは、三会計年度に対する経費 *expenditure* および収入 *revenue* の見積額である。一は過年度、一は現年度、そして一は完全に将来のものである。たとえば一九五六年の予算では、三つの平行した欄の見積額が含まれている。一九五四年六月三十日に終る年、一九五五年六月三十日に終る年、そして一九五六年六月三十日に終る年に対するものであるが、一九五六年とはもちろんあたらしい予算が作られる年である。永久的または継続的支出金は、毎年議決せられるものと区別せられる。その外に要求されるものは、三会計年度のおのおのの終りにおける国庫の状況の貸借説明書、また合衆国の約定その他の負債に関するすべての重要な事実である。

千百頁にのぼる予算の排列は、政府の役人、国会の議員、そして財政の研究者のような、少時間その研究にふける素人にとつて、それが容易に理解し得るように設計されている。それは三つの主要な部分から構成されている。最初のものは大統領の予算教書であつて、それは現年の経費および収入についての大体の検討であり、そして次年度に対する勧告をなしているものである。それは各省の合計金額の収入および経費の簡単な説明と、幾分より詳細な「支持一覧表」*supporting schedules* をともなつてゐる。これらは合しておよそ三十五頁の法典となつており、そして

政府の財政的地位について会得し得べき觀察を与えるのに十分である。要するに予算教書は、一般的財政計画を再現しているものであり、それは事前に知らされた歳入、事務の状態、見積られた経費、その他からできている。第二の部分は、約百頁であつて、より詳細な一組の表である。それには各部門から申込まれた経費や収入についてのより重要な変化を説明しているテキストが添えてある。すなわち財政説明書は、現在の会計と、過去のそれと、そして見積られた将来の作用とを比較したものである。第三の部分は、本来の予算であつて、省、委員会、会議 board 並びにそれらの構成部分たる部門 services および局 bureaus によつてなされた詳細な、そして簡条書になつた見積金および経費から成り立つてゐる。そしてそれはおそらく世界における最大の、そして最も異なつた支払表 Payroll を構成しているものである。すなわちそれは、執行機関の勧告であるが、よりよき予算は、しばしば最後の一または二会計年度において支出せられた金額の平行欄をそなえている。

以上のように予算を国会に送達し、そしてその中にいかなる内容が含まれているかということについて責任を負うのは、現在においては執行機関の長、すなわち大統領の固有の実際として認識されている。しかしながら立法機関は、この執行機関の勧告を、削減し或はこれを増加することができる。かような立法機関の権力は、イギリスにおいて執行機関によつて所有せられてゐる多大の責任を、アメリカにおいては、これを小ならしめているものである。イギリスでは、ただ執行機関のみが支出金法案を提出することができることになつてゐる（わが国またしかり）。そして国会は、これにいかなる項目をも増加する権威が否定されているのである。

【註】 Earl L. Shoup, The Government of the American People.

William Anderson, American Government. Ferguson and Mc Henry, The American System of Government.

(3) 支出金 Appropriation

合衆国憲法中の二つの規定においては、支出金という語を用いている。支出金とは、公の金庫から経費をもたらしことに對する法律的權威づけであると定義することができる。それは普通には、法律または合同決議の形によつて表わされている。国会および州の立法機關によつて、その会期の後に出版せられる法律書には、支出金法が見出されるであらう。その支出金とは、いかなる金銭が法律的に消費されるか、そして何の目的のために存するものであるかということを述べている。

〔註〕 William Anderson, *American Government*.

大統領の予算および予算教書は、常会のはじまつた後第二日に、下院に引渡される。次の問題は、これを、定められた計画によつて、具体的な支出金法に翻訳することである。形式的にみれば、わが国のように、大統領から送附された予算が、そのまま支出金法として立法化されるものではないが、實質的にみれば、予算が變じて支出金法となるものである。支出金法案の提出手続としては、他の法案におけるものと同様である。収入法案は、まず下院においてははじめられなければならない。この制限は、支出金法案や關稅命令には適用されないが、しかしながらこれらのものも、まず下院に提出されることは實際上必要である。支出金法案は、予算文書と一緒に提出せられるのであるが、法案はいちぢるしく詳細に書かれているものもあり、或はまた主要な合計と小合計とを含んでいるものもある。前者は、「分離された条項」と呼ばれる。後者は、「總締高」（寄せ集め）として知られている。分離された条項的法案は、不法として限定されている。總締高的計画は、執行機關を詳細な限界から解放するものであり、そして調整と經濟とに對して柔軟性を許すものである。国会における支出金法案は、この兩者の混合である。ある条項では、数百万弗を規定し、あるものは單に數弗を規定しているのみである。

わかりきつたことであるが、もしも數個の委員會が、おのおの支出金をともなう法案を勸告することができたこと

るならば、或はまた個々の議員が、自分の提案した法案に対して、その通行権を得ることができたとするならば、さ
ような法案は、実行すべく不可能であろう。あたらしい予算手続に順応させるために、国会の各議院は、その組織を
変更するの賢明さを發見した。ことにそれは支出金法案についてであつた。予算制度が創設された当初の予想とし
て、一九一九年の下院は、支出金についての單一委員会を構成するために規則を修正した。そして上院もまたこれに
ならつた。三十五人から成る下院の支出金委員会は、おのおの五人からなる十の小委員会に分解した。この中のお
の十人の委員から成る財務省および郵政省に対するものが含まれている。要するに下院と上院との双方が、各省およ
び独立の機関に対して、小委員会をもつてことになる。小委員会のおのおのに対して、予算のその部分が提出さ
れる。この予算に対しては、委員会は、管理権を与えられるのである。たとえば国防省に対する見積金は、国防省に
関する小委員会へゆくことになつてゐる。公聴会が手配される。それには、省の長官、局長その他の責任ある執行官
吏が、いろいろな条項について、とくに前年度よりも増加している条項について説明するために招かれる。多くの抗
議が行われた後、小委員会は、全委員会に対する勧告を作成する。全委員会では、どの点についても、それを變更す
ることができる。それらは現在、全院に対する支出金法案の形において報告されている。その法案は、全院委員会に
おいて考察される。法案は、最初に大体として討議される。それから五分間規則の下に、一箇条づつとり上げられ
る。全院委員会は、下院に対して、そのなされた修正とともに法案を報告する。法案が上院に廻付される。十八人
(後に二十四人となる)の委員から成る支出金委員会に委託される。そこでも下院の委員会のそれに一致するように
十の小委員会に分割される。特別の分野についての支出金が考察されるときには、小委員会に対して、それに相應す
る重要な常任委員会(農業および森林、郵便、陸軍事務、海軍事務、外国關係等)の三人の委員は、職務上当然の委
員として招集され、その席につくものと規定していることは賢明なやり方である。その後の手続は、下院におけるも

のと平行している。しかし上院の規則は、すでに法案の中に記載された支出金を増加したはあたらしい条項を挿入するという全院委員会における個々の議員のいかなる動議も受領することを禁じていることが違つてゐる。常任委員会によつて申込まれる増額を規定する修正でさへも、下院において考察せられる一日前に、支出金委員会に委託せられなければならないことになつてゐる。法案が下院からきたときに、もしも上院がそれに修正を採用しようとするならば、普通の手続として、両院協議会が開かれなければならない。要するに現在財政の事項については、各議院は、おのおの二つの重要な委員会をもつてゐることになる。一つは収入に対して、そしていま一つは支出金に対してである。

予算制度においては、常任委員会の職分と、支出金委員会のそれとの間に、鋭い線を引くことが必要である。国会の活動の大部分は、いろいろの常任委員会においてなされる。それは、全会期を通じて、彼等に割り当てられたいろいろの役務の必要性について考察することに従事してゐるものと一般にいわれている。このことは、支出金委員会によつて、見積金の統制が行われることと、いかにして両立することができるか。それは、一定の役務を有権づける法案と、それに対して支出金を許容する法案との區別を指摘することによつてなされるのである。たとえば海軍委員会は、二つのあたらしい軍艦の建造について、その大きさおよび費用を特記した法案を報告することができる。しかしその経費は、支出金委員会によつてもたらされた支出金法において、その地位を占めるまでは、正式には勅告されないことになる。すなわち常任委員会は、問題の価値について委員会を通過せしめるものであるが、これに反して支出金委員会は、その年の財政計画の見地から、それに対する同意を通過せしめるものである。

「予算および会計法」は、省の長官およびその他の役人が、申込まれた予算の中に含まれていない支出金に対しては、いかなる申込も、国会に直接提出することを禁じてゐる。しかしこのことは、支出金委員会によつて開かれた公

聴会に、これらの役人が現われることを妨げているものではない。かような公聴会においては、彼等は大なる重要性を有している。これには、予算局の長官または若干の重なる補助者、省の予算官吏、省の長官、またその必要性および要求について特別の知識をもっているその他の者も、通常現われてくる。この公聴会においては、これらの役人は、上述のように、執行機関の長、すなわち大統領によつて認められた見積額以外のことを主張することを許されない。しかし悪い場合には、これらの役人が、予算の精神を無視して、はなはだしい時には、その書いてある文字さへも侵して、彼等自身で作つた修正前の見積金の復活を議員に懇請することもある。各省ごとに順番にとり上げられる。下院の委員会が最初に行われるのであるが、提議された予算を、一頁つづ進行してゆくときに、若干の減額が通常行われる。かくのごとくして到達した数字の基礎の上に、支出金法案が準備されるのである。支出金法案は、一九三五年以前には、一省またはそれ以上の省を包含して、九つの成規のものがあつた。

不足金法案および緊急支出金法案を除いて、全体で十二の大きな支出金法を形成する。これらの法律は、一九三五年の会期における公法の一〇八九頁の中、三〇〇頁以上を要した。普通にこれらの法案は、非常に詳細な点まで規定している。多くの重要な役人の精確な給料（省および局の長、大使、長官等）、各機関の臨時の費用に対して許された金額（文房具、家具、書類綴、自動車、役務等）、印刷および製本に対する金額、その他のことを記録している。

おのおの独立したインディアン機関、政府で支えている学校、刑務所その他の制度に対しては、多くの場合に、分離して規定された支出金が存在している。

その後国会は、支出金法案を十議案に分けて規定していたが、一九五〇年に、すべての経費を一つの膨大な経費案にまとめることを試みた。結果は悪かつた。ほとんど二カ月間も会計年度が経過するまで、国会は議案を通過させることができなかった。従つて国会は、一九五一年には幾つかの議案から成る従来の実際に復帰した。しかし一九五二

年の会計年度（一九五一年七月一日からの会計年度）は、現実に一弗も決定されなかつたと同様な状態ではじまつた。この二カ年においては、国会は合同決議によつて、経費が現実に作成されるまで現存の標準で、一時的にその経費を継続せしめたのである。

立法機関によつて、予算を有権化することにおいても、広く一般的乱用が行われている。二、三の支出金委員会では、支出金法案に含まれた錯雑した問題を論ずるために、十分な幕僚をもっている。おそらく避けがたいところであるが、その決定には、しばしば「結託」logrolling とか「豚肉樽」pork barrel 的支配の考をもつてなされている。これを革新しようという暗示としては、予算についても、他の場合と同様に、予算の有権化に対する執行機関の役割の拡張という意味を含んでいる。

〔註〕logrolling とは、以前に行われたことであるが、ビルディングの建設とか、港湾の浚渫のような公の改良に対して、連邦の国庫から、直接に割り当てられた資金のことであるが、しかしながらその資金は、実際においては、地方的援助に対する資金や手に負えない政治屋に対する賄賂となつたのである。

Pork barrel とは、個人の計画を促進させることについての、ことに立法上の法案を進行させることについての援助を与える行為を指すものである。

法案が両院を通過した後、署名のために、執行機関に送られる。大統領は、全体として、それを承認するかまたは承認しないか、そのいずれかを強制される。彼は個々の条項についての拒否権を行使しないのが慣例である。何となれば各機関は、金銭なくしては永く作用を行うことができないからである。初期において示されたように、大統領の手中に、かような権力があるということは、予算の過程において、彼の地位を実質的に強めるものであろう。

成規の支出金法案が、春から夏の間に、国会を通過したときには、それは七月一日にはじまる年に対するすべての省および機関の必要な経費について規定していることになる。しかしながら特別の建物に対する支出金は、その年の

中であろうとまたはなかりと、建物が完成するまでは、その経費に対しては有効である。成規の毎年の支出金は、それが適用せられる会計年度間およびその後二年間は有効である。これは多くの者によつて、あまり長くすぎると考えられている。このようなことは、政治に費した毎年の正確な金額を明かにせよという企てに、混乱を生ぜしめるものである。

追加見積金および不足支出金

執行機関は、いかなる会計年度においても、その用途に当てられたよりも以上の金額を費すことや、或はまたかような支出金を超過して、将来に金銭の支払を必要とする契約を締結することを、法律によつて禁止せられている。しかしながら大統領は、しばしばその年が経過するはるか以前に、資金の消耗によつて、既成の事実に直面させられる。これに対しては、常にいわゆる不足支出金によつて処理されてきた。かようなことは、偶然にその年の財政計画を、より大なる混乱に投げ入れるものである。一九二一年の法律は、かような實際問題について、補充すべき不足見積書を、その時々、国会に送達することを大統領に権限づけている。すなわち彼の判断によつて、予算が送達された後に生じてきた法案であるという理由によつて、またはその他の公の利益上要求されているという理由によつて、かような見積金が必要とされていると考えられたときに、それがなされるのである。

[註] Earl L. Shoup, *The Government of the American People*.

William Anderson, *American Government*. Ferguson and Mc Henry, *The American System of Government*.

Rollin Bennett Posey, *American Government*.

(4) 支払 disbursement

国会の他の法律と同様に、支出金法は、綴り込みのために、國務省に送付される。しかししてまた証明された写が、支出金法が個々に作られている執行機関に、さらにまた財務省に送られる。ここでは、「勘定および預金委員」the

Commissioner of Accounts and Deposits が、全省の支出金勘定を保持するのである。各長官は、予算局から、毎月いかほどの支出金を消費せんと期待しているかを示す予定計画 a schedule を提出すべく要求される。そしてまた指定された部分を、保留金 reserves としてとつておかれる。さらにそれ以上の抑制策として、各省は、毎月末に、国庫に対して、その割当額 Apportionments、保留金および義務を負わされない対照表についての報告をなすべく要求される。金銭の現実の消費は、合衆国の出納局長に対して手形を書く財務省の支払官吏または各省の支払官吏によつてなされる。後者の或る者は、便宜と迅速のために、その職場に所在しており、そして自己の勘定に前渡しされた資金をもっている。支払は、連邦会計機関として行動する連邦準備銀行 Federal reserve bank に対する小切手によつてなされる。支払済の小切手は、国庫に戻される。すなわちその小切手は、合衆国会計総局事務所へ、もう一回旅行するのである。

[註] Earl L. Shoup, The Government of the American People.

予算統制の下にない活動および資金

国の政治において、また州および市においても、より一般的であるが、成規の予算統制の下にない、そして毎年の成規の支出金には関係のない機関が存在している。たとえば市においては、水道局や電気局は、私人の事務におけるごとく、時の制限なく、彼等が受けとる収入を、そのまま消費すべく、しばしば権限づけられている。州においては、狩猟局や漁業局、その他の機関は、しばしば法律によつて、彼等が成規の予算なくして、局の目的のために消費することができ収入を受けとっている。国の政治においても、国有の法人のいくつかは、これと同じ地位にある。しかし大統領は、行政命令によつて、その中いくつかを、行政的費用のように、予算的統制の下に、もちきたつてい

る。しかし次のことは誰にも理解することができよう。自分自身の収入をもつており、その収入は、毎年の固有の予算なくして、継続的に使うことを許されている政府の機関があると同様に、予算では、政治上の毎年の支出金や経費に間に合せることができない機関も存在するということである。予算では、政治上の成規の経費の半分さえも間に合せることができないといわれている場所もある。立法者は、これらの場合には、経費に対して、僅かの統制しかしない。そして不必要な経費は、数年間打ち切られずにつづいてゆく。

〔註〕 William Anderson, American Government.

予算制度の活用およびこれに対する改革意見

一九二一年の法律によつて定められた連邦の予算制度は、どのように活用されたか、またこれに対して、どのような改革意見が今日まで与えられているか。

(1) 初期における成巧

およそ十年間は、あたらしい予算制度は、堅実な多くの証拠を与えた。大統領ハーディング、クーリッジ、そしてフーバーは、これに対して大なる支持を与えた。また予算について最初の指揮者となつた予算局長官デーウエス Daves の力強い管理の下に、直ちに経済的効果があらわれてきた。そのために経費と収入金との均衡がとれてきたのみならず、この十年間に、国の負債の主なるものは、およそ二四〇億弗から一七〇億弗に減じた。しかしながらそれはたまたま大いに産業が拡大し、また一般的に繁栄した年でもあつた。その低落は、フーバー行政の最初の年にやつてきた。しかし過去の利益のために、租税収入が、はじめの二年間は、均衡の中に、予算を保たしめてくれた。第三年および第四年においては、不足額は、毎年ほとんど三〇億弗に達した。政治的指導者達は、この不況は、短期の

ものであらうと期待して、予算を均衡化せしめるために、かような破滅の瞬間に、租税率を引上げるとは、単に一年または二年間、その恢復を延期するだけのものであらうと論じた。そのために不均衡な予算が、二つの害悪の中では、より小さいものとして選ばれたのである。

ルーズベルト大統領の、これが恢復手段としての消費政策は、後永くつづいたのであるが、それはまた同時に戦争のために必要となつてきたために、不均衡予算の永久的状態に終つてしまつた。おそらくこれらの期間には、予算について、いかなる手続を採用したとしても、収入と支出との均衡を与えることはできなかったであらう。

(2) 暗示せられた予算制度の改革

一九三五年に任命せられた「行政処理についての大統領の委員会」The President's Committee on Administrative Management は、すべての連邦の会計制度を注意深く研究した後、いくつかの勧告をした。その中のあるものは、単に現存の予算的構造のある部分を強化するものであり、他のものは根本的変革を包含しているものであつた。予算局を予算事務所と改称し、そして大統領の補助機関としての予算局の地位ということが強調された。予算局は、会計政策の問題を研究し、政府の行政機構を調査し、省の内部機構を定めることについて、省を援助し、そしてより効果的に予算の執行を監督する権限と手段を与えるべきである。ことに予算局の見積金部は、各省の見積金を調査し、しかしてこれを改訂するにあつては、行政管理部および会計部の代表と密接に働かなければならない。これをなしとげるには、より多くの幕僚がととのえられなければならない。予算局長官は、型にはまつた義務からは開放され、そして大統領に対する財政的助言者の一人たならなければならない。予算局次長は、指揮すべくより大なる権力を与えられ、そして永久的文官勤務者とされなければならない。またそれと同時に、各省および独立機関のより強力な、そしてより有効な予算官吏の發達することの必要をも強調している。

会計監査長官の職責もまた分割せらるべきものであると勧告された。従来の職権はやめて、各勘定に対する会計検査は、あたらしい会計検査院長およびその会計検査院に与うべきものである。統制の職分は、主として財務省にゆべきである。それには、いろいろの消費機関の支出金勘定を、日日の支払済の金額および有効に残存している金額、連邦政府に対する権利および連邦政府が有する権利の確定、そしてまたあらゆる役務に対する一様な会計秩序を規定すべき義務に対して、照査してゆく会計をも含んでいるのである。経費の合法性を支配する準司法的職分は、はじめは財務長官によつて行わるべきものである、しかしそれは検事総長の所属する省による上訴に服すべきものであると述べている。しかしながら一九三九年に一般行政再組織法が通過したときには、会計制度の改革に関するこの二つの提案は含まれていなかった。国会は、十五年間奉仕する独立の役人から、大統領の意のままに仕える二人の役人に、経費を支配しおよび割り当てられた資金の合法性を認める義務を移すことを喜ばなかったのである。

フーバー委員会は、連邦の予算を、「貧弱に組織され、そして非妥当的に計画された不適切な文書」と呼んだ。委員会は、およそ一、五〇〇、〇〇〇語をもつて、一六二五頁を包含している一九四九年—一九五〇年に対する予算を目して、それは経費に対する理解し得べき財政計画を提供するものではないことを発見した。ある条項は極端に微細なものであり、他のものは巨大な金額に対するものである。そこには一様性について大きな欠陥がある。また支出金条項は、その分類の仕方がまずい。かようなことを矯正するために、委員会は、その職分や活動や計画を基礎においた「実行予算」performance budget をつくることを提案した。この革新された予算は、実行せらるべき活動や役務を強調するものである。そしてそれに要する金銭は、ただに給料とか供給とかのみならず、小仕事をなすために必要とする必需品をも記入しているのである。たとえばベセスダ Bethesda, Md. の海軍医療センターについてみるならば、それは十二の異なつた海軍支出金の章から割り当てを受けたことが発見された。予算では、総計され

たベセスダ便宜(管造物)が作用する費用とか、或は明らかに發表せられた病院の仕事が示されている場所がない。これに反して実行予算では、仕事の意味および目的を記載しており、増額または減額する理由を与えており、各病院に対する現在および将来の計画、現在のベッドごとおよび患者ごとの費用の綱要を述べており、そして海軍の医療的注意の完全な費用を要約している。いま一つフーパー委員会の勧告は、支出金に関する手続として、予算の見積を、現に作用しつつある経費と、資本的支出とに分離することを、すべての機関に対して、そしてまた一度、国会の意思が明示した支出金の額まで、経費を減額することを、大統領の全権力に対して課することを、国会に対して呼びかけている。

〔註〕 Earl L. Shoup, The Government of the American People,

John Mabry Mathews, Documents and Reading in American Government.

Ferguson and Mc Henry, The American System of Government.

一九二一年の予算および会計法(訳文)

合衆国の予算制度および国の会計の独立の会計検査について、およびその他の目的のために規定する法律
国会に集合したアメリカ合衆国の上院および下院によつて制定さる。

第一編 諸 定 義

第一条 この法律は、一九二一年の予算および会計法といわれる。

第二条 この法律に用いられた——

部門(省) department および組織体 establishment という言葉および部門(省)または組織体という言葉は、
執行上の部門(省)、独立の委員会 Commission、会議 board、局 bureau、事務所 office、代理所 agency、*

たは政治のその他の組織体を意味するものであつて、コロンビア地区（ワシントン市）の自治政府は包含されているが、政府の立法部門または合衆国の最高裁判所は包含されていない。

第二編 予算 The budget

第二百一条 大統領は、国会に、各常会の最初の日に、予算を送達 transmit しなければならない。その予算は、概略したもの in summary と詳細なもの in detail とに（項目ごとに）表示されていなければならない。

(a) 来るべき会計年度に対して、政治を支えるために、自身の判断において、必要とする経費 expenditure および充当金 appropriation の見積額 estimate。但し次のものを除く、すなわち政府の立法部門および合衆国最高裁判所に対する当該年度に対する見積額は、毎年十月十五日前に、大統領に送達 transmit されなければならない。そしてそれは修正されることなくして、予算中に、大統領によつて包含せしめられなければならない。

(b) (1) 予算が送達される時に現存する法の下における、(2) 予算中に含まれた収入提案の下における来るべき会計年度中の政府の収入金 receipt の見積額

(c) 最後の完結会計年度中における政府の経費および収入金

(d) 進行中の会計年度中の政府の経費および収入金の見積額

(e) 毎年の annual、永久の permanent、またはその他の支出金の合計額。それには前会計年度の支出金と、その年の十一月一日付で、進行中の会計年度中の経費との比較 balance を示してあることを要する。

(f) (1) 最後の完結会計年度の終における国庫の状態、(2) 進行中の会計年度の終における国庫の状態の見込、(3) 予算中に含まれた財政提案が、もしも採用されるならば、来るべき会計年度の終における国庫の状態の見込の比較

説明書

(g) 政府の約定および負債に関するすべての本質的事実

(h) 大統領の意見において、政府の財政的狀態を、實際的に詳細に知らしめるために必要であり且つ好ましいと思われるその他の財政的説明書および既知または仮定の事項 data

第二百七条 これによつて財務省内に、予算局として知られる局が創設される。局には、長官と次長がおかれる。それはいづれも大統領によつて任命され、各別に毎年一〇〇〇弗と七五〇弗の報酬を受ける。……局は大統領の定める規則 rule および準則 regulation の下に、大統領に対して、予算、交互予算 alternative budget、そしてまた補足または不足の見積金を準備しなければならない。しかししてこの目的のために、数個の省または組織体の見積額を集合し、相関せしめ、修正し、減額し、または増額する權威 authority を持たなければならない。

第二百九条 局は、大統領の指揮によつて、大統領が次のことを決定することを可能ならしめる目的のために、省および組織体の詳細な研究を作成しなければならない。すなわち(1)その省および組織体の事務の現存の組織、活動および方法において、(2)それに対する支出金、(3)特別の役務に対する特別の活動力の割当、または(4)役務の再組合せにおいて、いかなる変化がなされ得るか(公の役務の施行において、より大なる経済および能率を獲得する見地を持つて)を決定せんとするためである。かような研究の結果は、大統領に対する報告書において示されなければならない。大統領は、その報告書または報告書の一部を、その中に記載された事柄に対する勧告とともに、国会に送達するものである。

第二百十三条 大統領の定める準則にもとずいて、(1)各省および組織体は、局が時折要求する報告 information を局に提供しなければならない。そして(2)局の長官、次長またはその他の使用人が、かような報告を獲得する目的のために適法に権威づけられている場合には、面接し、そしてその省および組織体の書籍や法規や新聞や記録を検討

する権利を保有しなければならない。

第二百十四条 (a) 各省および組織体の長官は、それについての予算局職員と同様に、それについての職員を指名しなければならない。その職員は、毎年彼の指揮の下に、そして彼によつて定められた日にまたはそれ以前に、各省の見積額を準備しなければならない。

(b) かような予算職員はまた、省および組織体の長官の指揮の下に、その職務に対して要求せられるごとく、補足のまた不足の見積額を準備しなければならない。

第二百十五条 各省および組織体の長官は、毎年九月十五日にまたはそれ以前に、省の見積額を修正して、局にそれを提出しなければならない。それができなかった場合には、大統領は、その省および組織体の仕事に関して、予算見積書および説明書において、増額を可能ならしめることが必要ならば、かような見積額および推論の基礎となる事項を準備せしめなければならない。

第二百十六条 いずれの省および組織体の長官から、局に提出せられるその見積額およびいかなる補足または不足の見積額も、大統領の定めるところに従つて、その形体、方法および細目において、準備され且つ提出されなければならない……

第三編 会計総局

第三百一条 会計総局として知られる政府の組織体が創設せられる。それは執行機関からは独立しており、そして合衆国会計監査長官の統制と指揮の下にある。国庫会計監査官および同次長の事務所は廃止せられ、一九二二年七月一日からその効力を発生する。国庫会計監査官事務所その他のすべての職員および使用人は、一九二二年七月に、その階級および俸給において、会計総局の職員および使用人となる。そして国庫監査官事務所の書籍、記録、法令

集、新聞紙、家具、設備およびその他の財産は、会計総局の財産となる。会計監査長官は、会計総局の印形を採用する権限を与えられる。

第二百二条 会計総局には、合衆国会計監査長官および次長がおかれる。それはいずれも上院の助言と承認によつて、大統領によつて任命され、おのの毎年一〇〇〇〇弗と七五〇〇弗の報酬を受ける。……

第二百三条 本条において下文に規定するものを除いて、会計監査長官および同次長は、十五年間職務を保有する。

会計監査長官は再任されることがない。会計監査長官および同次長は、何時でも国会の判断において、会計監査長官または同次長が永久的に無能力になり、或は役に立たなくなり、或は義務を怠りもしくは職務上の不法行為、或はいかなる軍罪または道徳上の陋劣を含むいかなる行為についても罪あるとき、そして他に何等の原因もなく、弾劾によるものを除いて他に何等の方法もないときには、公示および公聴を経て、国会の合同決議によつて罷免される。

ここに規定された方法によつて罷免されたいかなる会計監査長官または同次長も、その職務に対して再任命することはできない。会計監査長官または同次長は、年齢七十歳に達したときは、その職務から退かねばならない。

第二百四条 国庫監査官または六人の財務省会計検査員に、法律によつて与えられたまたは課せられたすべての権限および義務、そしてまた書類保存所の義務および支払をなしおよび集金する役人の個人的元帳会計を保存することに關する国庫秘書官事務所の保証は、この法律に矛盾しないかぎり、会計総局事務所に授けられおよび課せられ、そして他のいかなる役人からの指揮なくして行使せられなければならない。会計監査長官によつて証明せられた貸借対照 Balance は、政府の執行部門においては、最終的であり且つ決定的であらねばならない。

第二百五条 修正法典の第二百三十六条は、次のように読むべく修正される。

第二百三十六条 合衆国政府によつてなされるいかなる権利 claim および要求 demand といえども、または合

衆国政府に対するそれらも、そしてまた合衆国政府の關係するすべての會計は、債務者または債権者のいずれも、會計総局事務所において決定され且つ調整される。

第三百九条

會計監査長官は、數個の省および組織体における行政支出金および會計基金に対する、そしてまた合衆国に対する国庫官吏の會計および權利の行政的検査に対する形式、組織および手續を定めなければならない。

第三百十二条

(a) 會計監査長官は、政府の所在地において、またはその他のいかなる地域においても、収入金、支払、および公の基金の支出に関するすべての事項を調査しなければならない。そしてもし要求せられるときは、大統領に対し、また国会に対しては、各常会の始めにおいて、會計総局の作成した報告書を提出しなければならない。その報告書には、もし彼が適當と思うならば、會計の敏速にして且つ正確な請求および支払をなすことを容易ならしめるに必要と思われる、立法に関する収入金、支払、および公金の支出に関するその他の事項についての報告が含まれていなければならない。かような成規の報告において、または国会が会期中ならば何時でもなし得る特別報告中において、公の經費におけるより大なる經濟的または能率的と思われる勸告をなすべきである。

(b) 彼は、以上のような調査および報告を、国会のいずれかの議院によつて、或は収入金 *revenue*、支出金または經費についての権限を有する各議院のいかなる委員会によつて命ぜられるときにも、これをなさなければならない。會計監査長官はまた、かようないかなる委員会の要求によつても、その要求する援助や知識を供給すべく彼の事務所を指揮しなければならない。

(c) 會計監査長官は、毎年、いずれの省または組織体において、法に違反してなされた各經費または契約をも、国会に対して特別に報告しなければならない。

(d) 彼は国会に対し、各省および組織体ごとの會計および要求の行政的精査 *administrative examination*

の適当且つ効果的であることについての、そして会計官吏の事務所および勘定の省検査 departmental inspection の適当且つ効果的なことについての報告を送付しなければならない。

(c) 彼は経費および会計に関するかくのごとき告知を、予算局が時折要求するときには、供給しなければならない。

第三百十三條

すべての省および組織体は、会計監査長官に、時折彼が要求する require 場合には、各事務所別の権力、義務、活動範囲、組織、財政的事業、そして事務の体系についての告知を供給しなければならない。そして会計監査長官または彼によつて適法に権限づけられた彼の補助者または使用者のいずれも、かくのごとき告知を手に入れる目的のために、これに接近し、およびいかなる省および組織体のいかなる書籍、法令書、新聞紙または報告書をも調査する権利を有しなければならない。

一九二一年六月十日署名された。

〔註〕 右の条文中に、「政府」という文字は、日本やドイツにおいていわれている「政府」とは違つて、觀念的には、立法、執行、司法のいずれの部門をも包括したものであるが、實質的には、執行と立法との両部門を包括したものである。また「行政」という文字も、日本の「行政」とは若干違つてゐる。